

MEĐIMURSKO VELEUČILIŠTE U ČAKOVCU  
STRUČNI STUDIJ MENADŽMENT TURIZMA I SPORTA

ANDRIJANA LELKIĆ

POVIJESNI RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA U TURIZMU  
ZAVRŠNI RAD

ČAKOVEC, 2018.

MEĐIMURSKO VELEUČILIŠTE U ČAKOVCU  
STRUČNI STUDIJ MENADŽMENT TURIZMA I SPORTA

ANDRIJANA LELKIĆ

POVIJESNI RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA U TURIZMU  
THE DEVELOPMENT OF LEGAL FRAMEWORK IN TOURISM  
TROUGH HISTORY  
ZAVRŠNI RAD

Mentor:

Magdalena Zeko, mag. iur.

ČAKOVEC, 2018.

## Sažetak

*U završnom je radu cilj prikazati razvitak pravnog okvira, odnosno postepeno uvođenje zakonskog uređenja turističke djelatnosti. Na samom početku razmatra se razvoj turizma izvan okvira državne intervencije. Za razliku od ostalih djelatnosti, turizam se razvija najniže do najviše razine odnosno od dobrovoljnih društava prema državnoj razini. U početku su se turizmom bavili samo pojedinci koji su imali ekonomske koristi od ove djelatnosti. Kasnije, kako se broj turista povećava, nastaju dobrovoljna i samostalna društva koja vode brigu o uređenju turističkih mjesta te o turistima koji u njima borave. S jedne strane povećanjem broja turista javlja se potreba za državnom intervencijom (uređenje javnih površina, vodoopskrba, komunalije i slično), a s druge strane država uviđa ekonomske koristi od razvoja turizma. Najvažnija intervencija države u turizam manifestira se putem zakonske regulative, odnosno donošenjem zakona. Uz to, država potiče turizam i stručnim obrazovanjem kadrova i osnivanjem kreditnih udruga koje potiču turističku izgradnju.*

*U drugom dijelu rada raščlanjuje se organizacijska struktura prema suvremenom ustroju. Prikazana je i organizacijska struktura Republike Hrvatske. Ona se raščlanjuje na državnu, društvenu, strukovnu i gospodarsku razinu. Na državnoj razini djeluje Ministarstvo turizma, što nije slučaj u svim državama. U nekim državama turizam je uklopljen u neki drugi resor, točnije u neko drugo ministarstvo. Na društvenoj razini djeluju Hrvatska turistička zajednica i neprofitne organizacije, a na gospodarskoj razini Hrvatska gospodarska i obrtnička komora. Kod strukovne razine govorimo o udruženjima različitih struka. Posebni naglasak u radu stavljen je na zakonske regulative koje se odnose direktno na turizam i one koje indirektno utječu na turizam pa je stoga važno izdvojiti Zakon o pružanju usluga u turizmu, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakon o obveznim odnosima i Posebne uzance u ugostiteljstvu. Svaki takav zakon razrađen je tako da поближе prikaže na što se točno odnosi te koga uključuje pa su ukratko istaknute neke najvažnije izmjene i njihove dopune.*

**Ključne riječi:** državna intervencija, organizacijska struktura, pravni okvir, turizam, zakonska regulativa

# Sadržaj

## SAŽETAK

1. Uvod.....	5
2. Pojam pravnog okvira .....	7
2.1. Opći pravni akti .....	7
2.2. Pojedinačni pravni akti .....	8
3. Neformalni pravni izvori.....	9
3.1. Emitivni organizacijski oblici u turizmu .....	9
3.2. Receptivni organizacijski oblici.....	10
3.2.1. Receptivni organizacijski oblici u Hrvatskoj.....	10
4. Državna intervencija u turizam .....	11
4.1. Faze državne intervencije u turizam .....	14
4.2. Suvremena faza državne intervencije u turizam .....	15
5. Razine organizacije turizma kao glavni dio razvoja zakonske regulative u turizmu	16
5.1. Organizacijska struktura turizma .....	17
5.2. Resorna tijela nadležna za turizam .....	17
6. Ustroj organizacije turizma u Republici Hrvatskoj.....	18
6.1. Organizacija turizma nakon osamostaljenja .....	19
6.2. Državna razina organizacije turizma .....	20
6.3. Društvena razina organizacije.....	21
6.4. Organizacija na strukovnoj i gospodarskoj razini.....	22
6.5. Organizacija na međunarodnoj razini .....	23
7. Turistička politika kao temelj nastanka zakonske regulacije .....	24
7.1. Turistička politika Hrvatske.....	24

7.2.	Analiza strategija razvoja hrvatskog turizma i prijedlozi unaprjeđenja zakonske regulative .....	25
8.	Povijesni pregled zakona u turizmu .....	27
8.1.	Zakon o turističkoj djelatnosti .....	27
8.1.1.	Izmjene i dopune Zakona o turističkoj djelatnosti.....	29
8.2.	Zakon o pružanju usluga u turizmu .....	29
8.2.1.	Izmjene i dopune Zakona o pružanju usluga u turizmu .....	30
8.3.	Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti .....	31
8.3.1.	Izmjene i dopune Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.....	32
8.4.	Zakon o obveznim odnosima .....	35
8.4.1.	Ugovor o organiziranju putovanja.....	36
8.4.2.	Ugovor o prijevozu.....	37
8.4.3.	Izmjene i dopune Zakona o obveznim odnosima .....	37
8.5.	Posebne uzance u ugostiteljstvu .....	38
8.5.1.	Ugovor o hotelskim uslugama.....	38
8.5.2.	Ugovor o smještaju u turističkim apartmanima.....	39
8.5.3.	Ugovor o uslugama prehrane i točenja pića .....	39
8.5.4.	Izmjena posebnih uzanci u ugostiteljstvu .....	40
9.	Zaključak.....	41
10.	Popis literature.....	42

## 1. Uvod

Razvojem društva kroz povijest čovjek sve više napreduje, sve više istražuje i sve više putuje. Prva putovanja s karakterom turističkih putovanja zbivaju se već u antičko doba kada su glavni motivi putovanja: sport (Olimpijske igre), odmor i razonoda (lječilišna mjesta). Uz to se spominju i istraživačka putovanja i hodočašća, ali se kao prekretnica u turističkim putovanjima navode *Grand tour* ili takozvana velika putovanja. Ta su putovanja označavala uglavnom put u Europu (Njemačka, Italija, Francuska), a bila su popularna 1660-ih godina. Putovanja su trajala od dvije do osam godina, a bila su namijenjena eliti s većom platežnom moći. Uglavnom su putovali engleski plemići, točnije njihova djeca, što se smatralo prelaskom iz mladih osoba u zrele ljude. Pojavom parnog stroja (kraj 17. početak 18. stoljeća) započinje najveća revolucija u povijesti čovječanstva, a parni stroj omogućio je nove načine prijevoza koji su bili brži i jeftiniji te dostupniji širim masama pa je turizam ponovo uzeo maha. S obzirom na to da ljudi sve češće putuju, javlja se potreba za njihovim smještajem i pružanjem usluga kao što su hrana i piće. U početku su se ugostiteljstvom i hotelijerstvom bavili privatnici koji su od dolazaka gostiju, odnosno turista, imali koristi. Kasnije, kako se turizam sve više razvijao, osnivala su se društva kako bi se osigurao kvalitetan boravak turista u turističkim mjestima. Ponovo dolazi do preokreta u kojem ljudi putuju iz razonode, kako bi se odmorili i otkrili nešto novo.

Javlja se i prva organizirana putovanja pri čemu najveću ulogu ima Thomas Cook koji je osmislio prvo organizirano putovanje. Bilo je to 5. srpnja 1841. godine kada je pod organizacijom Thomasa Cooka željezničkim prijevozom do Loughborougha prevezeno petstotinjak putnika. U cijenu od oko 2 dolara bila je uključena povratna karta, mali obroci i čaj. Zbog ovog se pothvata Cook smatra začetnikom, odnosno ocem paket-aranžmana. On je nastavio s organizacijom izleta i drugih putovanja te paket-aranžmana, a putovanje od Leicestera do Liverpoola 1845. godine važno je jer se smatra prvim komercijalnim putovanjem u kojem je razdvojio cijenu prijevoza za prvi razred i ostale putnike. Dao je tiskati i knjižicu od 60 stranica u kojoj je bio detaljno opisan put s navedenim znamenitostima i zanimljivostima. Taj je pothvat bio prijetnja postojećim brošurama. Kasnije Cook organizira daleka i masovna putovanja, a turizam se sve više

zahuktava. Osnivaju se prve putničke agencije, pojavljuju se nova prijevozna sredstva za masovan prijevoz putnika, otvaraju se novi hoteli i drugi ugostiteljski objekti ([www.putovnica.net](http://www.putovnica.net), pristup 23. 8. 2018.).

Država se uključuje u trenutku kada je došlo do potrebe za njenim intervencijama na područjima poput zdravstva, sigurnosti, uređenja javnih površina i tome slično, a najvažnije intervencije države očituju se putem uvođenja zakonske regulative, stručnim obrazovanjem i osnivanjem kreditnih ustanova.

U Hrvatskoj je 2009. godine doneseno šest takozvanih „turističkih zakona“. Neki zakoni obrađeni su u radu tako da je vidljivo na koga se zakon odnosi, kako se mijenjao njegov pravni okvir, točnije, kako su se mijenjale i prilagođavale zakonske odredbe u područjima na koje se zakoni odnose. Prikazuje se i povijesni razvoj zakonskog okvira, a uz to su prikazane i najvažnije izmjene i dopune zakona kako bi se lakše uvidjelo koji su dijelovi zakona mijenjani i s kojim razlogom. Također, u radu je prikazana i organizacijska struktura turizma koja je raščlanjena na državnu, društvenu, strukovnu i gospodarsku razinu. Svaka razina organizirana je na svoj način i prikazana sa svim organizacijama koje obuhvaća, a zasebno je prikazana i organizacijska struktura Republike Hrvatske.

## 2. Pojam pravnog okvira

Pravo je skup različitih normi, pravila, zakona i podzakonskih akata kojima je uređeno društvo u kojem živimo. Pravom su određeni odnosi među ljudima, utvrđena su pravila ponašanja kojih se moramo pridržavati, a za svako kršenje propisanih zakona ili nekih normi donosi sankcije i kazne. Svi ljudi svojim rođenjem stječu određena prava i određene obaveze. Dakle, pravo se u subjektivnom smislu može definirati kao skup prava i obveza, koja daju ili nameću činitelji pravnog sustava koji se definira kao skup uređenih i sistematiziranih pravnih pravila.

Pravo se dijeli na više elemenata: pravni sustav kao cjelinu, pravne grane, pravne grupe i pravne ustanove te na pravna pravila. Grane prava široko su područje, a neke su: ustavno pravo, financijsko pravo, građansko pravo, obiteljsko pravo, kazneno pravo i drugo. Materijalni izvori prava dijele se na objektivne i subjektivne. Objektivni su društvene činjenice i stanja koji dovode do uspostave i funkcioniranja nekog državnog poretka, a subjektivni su grupe i pojedinci koji stvaraju pravo. Pravni akti koji sadrže pravne norme su: ustav, međunarodni ugovori, zakon, uredba, pravilnik, naredba, naputak, običajno pravo, akti društvenih organizacija, ukaz, presuda, rješenje i pravni posao. Kada se pravni akti rangiraju, kod općih pravnih akata, na prvom mjestu nalazi se ustav kao najviši zakon neke države. Nakon toga slijedi zakon pa uredba te naredbe i odluke, akti sudskih organa, običajno pravo i na kraju akti društvenih organizacija. Kod pojedinačnih pravnih akata, na prvom se mjestu nalaze ukaz, zatim rješenje i zaključak, pa rješenje i presuda i na kraju pravni posao ([www.pravo.unizg.hr](http://www.pravo.unizg.hr), pristup 21. 8. 2018.).

### 2.1. Opći pravni akti

Na prvom mjestu općih pravnih akata nalazi se Ustav. On je temeljni akt neke države, a razlikuje se u materijalnom i formalnom obliku. U materijalnom smislu on je skup temeljnih pravila o ustroju javnih vlasti te pravima građana i ima ga svaka država, a u formalnom smislu najviši je akt neke države kojim se odlučuje o ustroju političkog života i s kojim moraju biti usklađeni svi akti i postupci građana i javne vlasti. Nakon ustava slijedi zakon, a on je pisani izvor prava koji se donosi posebnim zakonodavnim postupkom. Taj je postupak složen i sastoji se od nekoliko faza. Prvi je korak pokretanje



samog postupka, a nakon toga slijedi podnošenje prijedloga zakona predsjedniku Sabora. Prijedlog razmatraju sva radna tijela, a pravo predlaganja zakona ima svaki zastupnik, klub zastupnika i radna tijela Sabora u Vladi. Rasprava o provedbi zakona prolazi kroz dva čitanja. U prvom čitanju prijedlog se razmatra, o njemu se raspravlja te se stvara konačni prijedlog zakona. Kod drugog čitanja razmatra se konačni prijedlog te se raspravlja o stajalištima radnih tijela i o posebnim amandmanima te se donosi zakon. Ako se mijenjaju stavke prijedloga zakona, može doći i do trećeg čitanja. Zakoni se također mogu donijeti i po hitnom postupku kada to zahtijevaju interesi obrane ili drugi važni razlozi za državu ([www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), pristup 21. 8. 2018.). Uredba je podzakonski pravni akt, koji ima pravnu snagu te načelo zakonitosti. Uredbe se također dijele na nekoliko elemenata, a to su: uredbe za primjenu zakona, uredbe po nuždi, uredbe na osnovi zakonskog ovlaštenja te uredbe na osnovi posebnog ustavnog ovlaštenja. Mogu se protumačiti i kao detaljnije uređenje odnosa uređenih zakonom. Ostali podzakonski pravni akti su naredbe i odluke čija je snaga manja od zakona, a služe kao nadopuna ili nadomjestak zakonskim aktima. Akti sudskih organa odnose se na akte u građanskom, izvanparničnom i kaznenom postupku, a običajno pravo ima samostalnu egzistenciju kao socijalna norma. ([www.pravo.unizg.hr](http://www.pravo.unizg.hr), pristup 21. 8. 2018.). Ovakvi oblici prava javljaju se već u robovlasničkom Rimu, a nakon toga u feudalizmu pa sve do danas kada je ovaj oblik pravnih pravila u formi zemaljskog, crkvenog i gradskog prava. Pravila ponašanja društvenih organizacija propisana su aktima društvenih organizacija te imaju autonomno pravo, pravo iniciranja i sankcioniranja.

## **2.2. Pojedinačni pravni akti**

Pojam pojedinačni pravni akti označuje akte koji sadrže ili stvaraju pojedinačnu pravnu normu ili pak stvaraju uvjete za primjenu određene pravne norme. Obično su neophodni jer njihov sastav zahtjeva prilagođavanje određenim specifičnostima pojedinih slučajeva. Kao primjer može poslužiti pravni posao.

Pravni posao u građanskom pravu stranačko je očitovanje volje koje je samo za sebe ili je u vezi s drugim pravnim činjenicama usmjereno na postizanje dopuštenih pravnih učinaka od kojih su najvažniji postanak, promjena i prestanak nekoga građanskopravnog odnosa ili pak stjecanje, prestanak, promjena ili prijenos subjektivnih prava ([www.enciklopedija.hr](http://www.enciklopedija.hr), pristup 10. 9. 2018.). Kod pravnog posla naglasak je na

volji stranaka koja je usmjerena na postizanje određenih pravnih učinaka. Volja se može izraziti na više načina: pismeno, znacima, riječima, ali i šutnjom. Volju mogu iskazati pravne i fizičke osobe koje imaju pravnu sposobnost. Učinci koji se ostvaruju pravnim aktima moraju biti u skladu sa svim zakonima, ustavom te glavnim moralnim načelima.

### **3. Neformalni pravni izvori**

Od samih pojava oblika turizma organizacijska se struktura počela razvijati neovisno od državne politike. Takva situacija bila je prisutna u većini zemalja, no danas je potpuno nezamisliva nacionalna organizacija turizma bez aktivne uloge države.

U drugoj polovici 19. stoljeća ljudi sve više putuju, što je omogućeno tehničkim napretkom, razvojem proizvodnje te raznim promjenama unutar društva. U to vrijeme država nije imala aktivnu ulogu u stvaranju turizma, a privatni su poduzetnici, potaknuti ekonomskim čimbenicima, ulagali u izgradnju suvremenijih prihvatnih kapaciteta za smještaj i prehranu te u unaprjeđenje prijevoznih sredstava. Država nije poticala ni sputavala razvoj turizma, a on se razvijao samostalno u skladu s tržišnim zakonitostima. Briga je bila prepuštena onima koji su imali financijsku korist od dolazaka gostiju, no osnivaju se i prve organizacije neprofitnog i nevladinog karaktera. (Čavlek i sur., 2011)

#### **3.1. Emitivni organizacijski oblici u turizmu**

Emitivni tip društvenih organizacija pojavio se u 1860-ih godina. Glavne su karakteristike ovakvih organizacija dobrovoljnost članstva i rada. Čavlek i suradnici (2011) navode kako se društva povezuju samoinicijativno i na dobrovoljnoj osnovi te se zalažu za zajedničke ciljeve od općeg interesa, odnosno cilj im nije ostvarivanje profita. Ovaj tip društava oblikovan je zbog organizacije putovanja (osobito u inozemstvo) te kako bi se ostvarile svojevrsne pogodnosti na putovanjima za skupine putnika koji dijele slične ili iste interese (plivači, golfaši, košarkaši i slično).

Prema Čavlek i suradnicima (2011), prve masovnije organizacije bile su emitivnog karaktera, a povezivale su zaljubljenike u prirodu, izletnike i sportaše. Spominje se kako je prva organizacija tog tipa bio Britanski alpinistički klub osnovan 1857. godine, a uz njega se javljaju i brojni drugi klubovi kao što su Club Alpino Italiano (1863.), Swiss Alpine Club (1863.). Osim njih, povezuju se i biciklisti, a kao prvi biciklistički klub

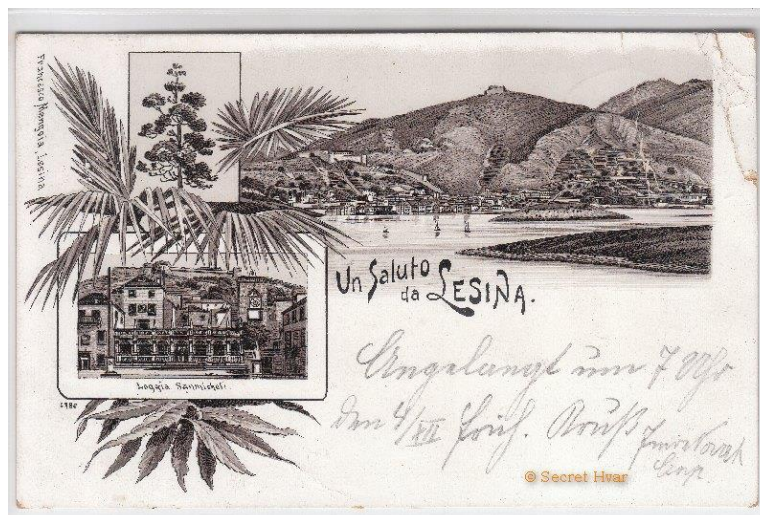
navodi se Biciklistički touring-klub (1878.). Ovakvim klubovima zadaća je bila davanje pravnih savjeta, tehnička pomoć na putu, tiskanje karata i slično.

### **3.2. Receptivni organizacijski oblici**

U područjima koja je posjećivao veći broj putnika, domaće je stanovništvo počelo uočavati prednosti, ali i probleme boravka stranaca. Pojedinci i poduzeća samostalno nisu mogli riješiti probleme poput vodoopskrbe, kanalizacije i čistoće pa je bilo potrebno oformiti niz službi za što ugodniji boravak gostiju. Potaknuti ovakvim razvojem situacije, brojni intelektualci, obrtnici, poduzetnici i liječnici osnivaju novu vrstu društvenih organizacija, takozvanih turističkih društava. Te su zajednice osnovane dobrovoljno, samostalno i amaterski, no na dobrobit cijele zajednice. Glavna im je zadaća bila skrb za uređenost mjesta, no odigrale su i veliku ulogu u očuvanju prirodne i kulturne baštine, ali i u obrazovanju lokalnog stanovništva te promociji mjesta na emitivnim tržištima. Glavni ciljevi organizacija bili su koordinacija, odnosno povezivanje raznih subjekata ponude, prezentacija mjesta u zemlji i inozemstvu te očuvanje i zaštita turističkih resursa (Čavlek i sur., 2011).

#### **3.2.1. Receptivni organizacijski oblici u Hrvatskoj**

Siniša Matković-Mikulčić za službenu je stranicu otoka Hvara napisao članak pod nazivom *Povijest hrvatskog turizma kroz stare razglednice* (otok-hvar.com, pristup 14. 7. 2018.) u kojem navodi kako su razna klimatološka istraživanja u 19. stoljeću pokazala podobna svojstva hrvatskog prostora u borbi protiv bolesti, posebice bolesti dišnih puteva. Autor navodi kako je na inicijativu Franza Ungera došlo do ideje o iskorištavanju tih resursa i izgradnji zdravstveno-higijenske ustanove na Hvaru. Sukladno tome, 1868. godine osnovano je Higijeničko društvo u Hvaru što je potaknulo razvoj suvremenog turizma. Glavna zadaća društva bila je izgradnja lječilišnog hotela, no kako društvo nije imalo dovoljno financijskih sredstava, obratilo se za pomoć Bečkom dvoru. Godine 1881. započela je izgradnja hotela, a on je svečano otvoren 1. travnja 1899. godine kada se pojavljuje i prva razglednica Hvara.



Slika 1. Prikaz prve razglednice Hvara

Izvor: otok-hvar.com

Isti autor navodi kako su se hvarski hotelijeri, osim razglednica, u svrhu promocije koristili i promidžbenim letcima i oglasima u austrijskim časopisima. Hotel je dobro poslovaao, a uspjeh Higijeničkog društva potaknuo je turističku poduzetnost na otoku Hvaru. Međutim, društvo nailazi na nedaće 1918. godine te prestaje s radom u sljedećih nekoliko godina. Hvar je uz zimski i zdravstveni turizam sve više poznat i po ljetnom i kupališnom turizmu.

Prema podacima na stranicama Nacionalnog arhivskog informacijskog sustava, (arhinet.arhiv.hr, pristup 14. 7. 2018.) u Osijeku je od 1955. do 1993. godine poslovalo Turističko društvo grada Osijeka. Navodi se kako je društvo osnovano 2. veljače 1955. godine, radilo je na poticanju i razvitku grada Osijeka i sudjelovalo u izradi prvog prostornog turističkog plana razvoja Slavonije i Baranje. Godine 1963. tiskan je i prvi turistički vodič u boji, a društvo je s radom prestalo 1993. godine.

#### 4. Državna intervencija u turizam

Prema Hitrecu i Hendiji (2008), odnos države i turizma ovisi o tipu države, točnije o društveno-političkom i gospodarskom ustroju, razini razvijenosti te o zadacima nositelja turističke politike. Čavlek i suradnici (2011) navode kako se početak državne intervencije u turizam očituje priznavanjem posebnog statusa kupališnim i lječilišnim

mjestima što je u Italiji počelo provoditi Ministarstvo unutarnjih poslova, a tim uzorom vodile su se i ostale europske zemlje pa tako i tadašnja Kraljevina Jugoslavija. „Donose se neki u to vrijeme veoma važni propisi za turizam kao što su Zakon o zdravstvu (1906.), Uredba o unaprjeđenju turizma (1936.), Pravilnik o proglašenju turističkih mjesta i načina uplaćivanja i raspodjeli pristojbe na boravak posjetitelja ovih mjesta (1936.)“ (Čavlek i sur., 2011, str. 85).

Važna je činjenica da je 1920. godine u Ministarstvu trgovine osnovan i Odsjek za promet stranaca, kasnije poznat pod nazivom Odsjek za turizam. Također je donesen i Zakon o radnjama 1931. godine, a pratila ga je Uredba o podizanju i uređenju ugostiteljskih radnji, kojom su propisani minimalni tehnički i sanitarni uvjeti za rad.

Spomenuti zakoni unijeli su brojne promjene u svakodnevni život ljudi. Primjerice, u Zakonu o zdravstvu iz 1906. godine prvi su put spomenute preventivne mjere za očuvanje narodnog zdravlja. Tom su zakonu prethodila i dva druga zakona 1874. i 1894. godine, ali kao kruna se navodi zakon iz 1906. godine. Njime je osim osnovnih liječilišnih službi utvrđena i primaljska služba, ali i protuepidemijske službe, što je bio veoma značajan napredak. Također, utemeljene su i liječničke privatne prakse, a u zakonu je pisalo kako liječnici nisu ograničeni u načinu liječenja te da je zabranjeno nadriliječenje. Prvi put zakonom se regulira i očuvanje zdravlja male i školske djece. Za siromašnu djecu troškove liječenja podmirivale su općine. Propisano je bilo i u kojim uvjetima smiju poslovati bolnice te kakvu opremu moraju imati, a bile su dužne zadovoljiti i broj primarnih i pomoćnih liječnika. U slučaju težih bolesti, privatne su bolnice morale zbrinjavati sve pacijente jednako kao i javne bolnice. „Usto, zakon sadržava poglavlje o postupku s mrtvacima, o pokapanju i o grobljima, zatim o zdravstvenom nadzoru u kaznionicama, popravilištima, odredbe o željeznici i kadrovima itd.“ (Sremac i Žuža, 2002, str. 37).

Prema Pirjevcu i Kesaru (2002), Uredba o unaprjeđenju turizma iz 1936. godine navodi se kao uredba posebne važnosti za turizam. Njome se reguliraju najvažniji odnosi u turizmu, a po važnosti je prati i Odredba o donošenju uvjeta za proglašavanje turističkih mjesta, kojom odabrana mjesta dobivaju posebne državne povlastice. Uz to su postojali još određeni uvjeti i potrebne kvalifikacije radnika za rad u ugostiteljskim objektima. Također, „Odredbom se određuje hijerarhijska shema kompetencija turističke državne

organizacije: od Vrhovnog turističkog savjeta pri ministarstvu za trgovinu i industriju, koji je koordinator aktivnosti svih sudionika turističkog života, preko banovinskih organa (turistički savjeti, banovinske uprave za turizam) do turističkih odbora u malim turističkim mjestima.“ (Pirjevec i Kesar, 2002, str. 45). Ovim i drugim manje značajnim normativnim aktima počela je zakonska regulacija u turizmu te se rješava velik broj pitanja vezanih uz turizam koja nastaju kao reakcija na povećan turistički promet.

Iz svega navedenog, jasno se može vidjeti kako je interes države za turizam počeo kada je on dovoljno ojačao i počeo pokazivati gospodarske učinke i ekonomske koristi. Kada se govori o ekonomskim koristima, Hitrec i Hendija (2008) smatraju da turizam postaje generator deviza i utječe na platnu bilancu čime pokriva njezin deficit. Također, turizam počinje stvarati i nova radna mjesta, što povećava postotak zaposlenog stanovništva, a to posredno utječe na demografske procese, odnosno oživljava i potiče gospodarske i druge aktivnosti, što opet ima veliki značaj na regionalnom i lokalnom području. Autori navode kako uz ekonomske učinke rastu i neekonomski učinci poput obrazovanja, političke aktivnosti te odgojni, obrazovni i drugi učinci. Čavlek i suradnici (2011) također navode da izravna državna intervencija počinje u prvom desetljeću 20. stoljeća, a isto se počinje događati i u drugim europskim zemljama do početka Drugog svjetskog rata. Ona se najviše manifestira putem zakonske i druge regulative (donošenja zakona koji su izravno i neizravno povezani s ugostiteljstvom i turizmom), osnivanjem kreditnih ustanova i stručnim obrazovanjem, odnosno otvaranjem strukovnih škola.



**Slika 2.** Glavna područja državne intervencije

Izvor: Hitrec T.; Hendija Z.; (2008). *Politika, organizacija i pravo u turizmu*. Zagreb, Zagrebačka škola za menadžment, str.15.

#### 4.1. Faze državne intervencije u turizam

Odnos države prema turizmu može se podijeliti u 5 faza: faza paleoturizma, faza početne intervencije u turizam, faza između dva svjetska rata, faza snažnog miješanja države u turizam i suvremena faza.

Faza paleoturizma je faza u kojoj država ne pokazuje nikakav interes za turizam jer ne uviđa koje su njegove koristi. Turizam se u ovoj fazi razvija zasebno od države, a provode ga pojedinci i poduzetnici koji od njega imaju koristi. Ovo razdoblje veže se uz prva putovanja zbog migracija, odlazaka na sportska događanja, trgovinu i tek kasnije prva organizirana putovanja i *Grand Tour* putovanja.

Faza početne intervencije države u turizam odnosi se na razdoblje koje je prethodilo Prvom svjetskom ratu. Naime, promjena brojnih režima i političkih ustroja na današnjem hrvatskom teritoriju donijela je brojne negativne posljedice za razvoj turizma

pa se tek nakon Drugog svjetskog rata na našim područjima pojavljuje osnova na kojoj počiva današnji turizam. Hrvatsku do tada posjećuje klijentela iz viših društvenih slojeva, imućno građanstvo, liječnici, književnici i drugi. Na našem se prostoru uviđaju mogućnosti liječenja, odmora i relaksacije, a za potrebe njihovog smještaja grade se novi smještani objekti, npr. vila Angiolina (1844. Opatija), Hotel Kvarner (1884. Opatija) te brojni drugi hoteli u Dubrovniku, Novom Vinodolskom, Zadru i tako dalje (Čavlek i sur., 2011).

Faza između dva svjetska rata (1918. – 1939.), kako navode Čavlek i suradnici (2011), uključuje izravno uplitanje države u turizam. Ona počinje osnivanjem Odbora za promet stranaca 1921. godine i Glavne uprave za turizam 1930. godine. Zemlje međusobno kopiraju i primjenjuju modele državne intervencije te provode turističku politiku. To se naročito odnosi na ekspanziju razvoja prijevoznih sredstava i povećanje broja smještajnih kapaciteta.

Faza snažnog miješanja države (nakon 1945.): najveći zamah ostvaruje se osnivanjem Turističkog saveza Hrvatske 1953. godine. U to su vrijeme turistička mjesta bila razvrstana po statističkom kriteriju kao planinska, primorska i slično, a ne prema uspješnosti u turizmu. Turistička društva nastavljaju svoju tradiciju djelovanja što pozitivno utječe na razvoj hrvatskoga turizma (Hitrec i Hendija, 2008). U ovom razdoblju vide se i veliki pomaci u kvaliteti pružanja usluga smještaja, hrane i točenja pića. Posvećuje se velika pažnja uređenju destinacija, ali zbog masovnosti turizma, dolazi i do prvih negativnih utjecaja na okoliš kao što su neplanska izgradnja i degradacija okoliša.

#### **4.2. Suvremena faza državne intervencije u turizam**

Osim faze paleoturizma, faze početne intervencije u turizam, faze između dva svjetska rata i faze snažnog miješanja države u turizam koje se navode, postoji i zadnja faza državne intervencije u turizam koja se prigodno zove, suvremena faza.

Suvremena faza započinje u različitim razdobljima za pojedine zemlje, ovisno o stupnju općeg gospodarskog razvoja. U toj se fazi razvija moderna država koja štiti privatno poduzetništvo te stvara povoljno okruženje za turizam. Država osigurava usluge opće koristi kao što su komunalije, sigurnost, zdravstvo i prijevoz jer je bez njih nemoguće



provoditi turističku aktivnost. Ona također sudjeluje u izgradnji obrazovnog sustava i infrastrukture, a pojavljuje se i u područjima promidžbe i poticanja proizvodnje domaćih proizvoda.

## 5. Razine organizacije turizma kao glavni dio razvoja zakonske regulative u turizmu

Turizam kao pojavu u prvom redu karakterizira interdisciplinarnost, točnije povezanost s drugim područjima kao što su sport, poljoprivreda, promet, trgovina i slično. Čavlek i suradnici (2011) navode kako njegova organizacijska struktura prati određenu koncepciju i može se raščlaniti na nekoliko razina organizacije turizma unutar jedne zemlje. Te su razine podijeljene na društvenu, gospodarsku, strukovnu, državnu i međunarodnu razinu. Na državnoj razini u većini zemalja djeluje ministarstvo turizma ili drugo ministarstvo koje turizam ima uvršten kao poseban resor. Na toj razini djeluju administrativna tijela i institucije i tijela državne uprave. Međunarodna razina povezuje istovrsne subjekte na međunarodnoj razini, uključujući važnosti pripadnosti određenoj struci. Društvena razina povezuje subjekte emitivnog i receptivnog karaktera. Gospodarska razina uključuje veze poslovnih subjekata, a strukovna veze istih profesija.



Slika 3. Prikaz razina organizacije turizma

Izvor: Obrada Čavlek N.; i sur.; (2011). *Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav*. Zagreb, Školska knjiga, str. 86.

### 5.1. Organizacijska struktura turizma

Turizam se za razliku od srodnih djelatnosti razvijao u suprotnom smjeru. Naime, turizam se razvija odozdo prema gore, odnosno od lokalnih turističkih društava prema nacionalnoj razini. Poslovi upravljanja turizmom prenose se s državnih na upravna tijela pojedinih upravnih jedinica. Pritom su društvene organizacije bile prve organizacije u turizmu na lokalnoj razini (u turističkim mjestima) u većini europskih zemalja. Njihovim okomitim povezivanjem u regionalne saveze, pa napokon i u nacionalne saveze (danas poznatije pod terminom NTO), kao i vodoravnim povezivanjem raznih subjekata na istim razinama te postupnim uključivanjem raznih tijela državne uprave, formira se organizacijska struktura turizma“ (Čavlek i sur., 2011, str. 87).



Slika 4. Prikaz organizacijske strukture turizma

Izvor: Obrada Čavlek N.; i sur.; (2011). *Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav*. Zagreb, Školska knjiga, str. 86.

### 5.2. Resorna tijela nadležna za turizam

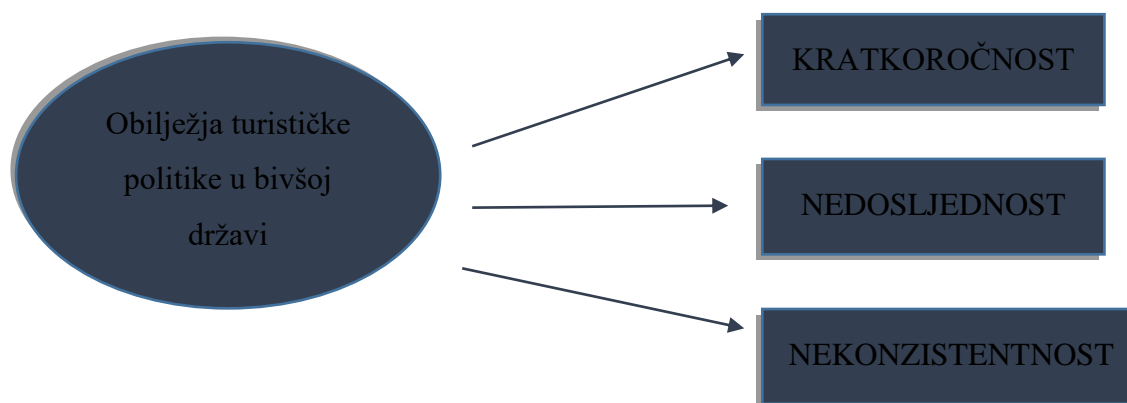
Prema Čavlek i suradnicima (2011), poslove turističke promocije većina zemalja odvaja od turističke politike. Takvim se poslovima uglavnom bave institucije državne uprave ili resorna tijela. S obzirom na to da se tijela ovlaštena za turizam često mijenjaju, a također i njihovi nazivi, organizacijska struktura razlikuje se od zemlje do zemlje. U većini zemalja u svijetu turizam je uklopljen u drugi resor kao što su promet,

gospodarstvo, kultura i slično. U Hrvatskoj djeluje posebno ministarstvo turizma, a sličan primjer možemo vidjeti i u Grčkoj.

## 6. Ustroj organizacije turizma u Republici Hrvatskoj

Turističku politiku bivše države uvelike je obilježilo razdoblje nakon Drugog svjetskog rata koje je bilo odraz poslijeratnog gospodarskog napretka u Europi. Turizam se svodio na radnički turizam, a od inozemnih turista uglavnom su pristizali oni iz socijalističkog bloka. Okosnica takve vrste turizma bila je u plaćenom godišnjem odmoru za sve zaposlene, domaćem turizmu i korištenju odmarališta. Na prijelazu iz šezdesetih u sedamdesete godine prvi se put spominje inozemni turizam kao razvojni pravac zemlje. Nažalost, radilo se samo o deklarativnom opredjeljenju za koje nisu bili stvoreni uvjeti. Ipak, uvedene su neke stimulativne mjere koje se ogledaju u povećanju ugostiteljskih i smještajnih kapaciteta. Osamdesetih godina turizam je ostvarivao dobre rezultate uz presudnu ulogu inozemnog turizma (Hitrec i Hendija, 2008).

Hrvatska je igrala veliku ulogu u ostvarivanju turizma bivše države (85 – 90 %). No nažalost, tržišna su istraživanja pokazala visoku razinu nezadovoljstva i brojne prigovore gostiju na usluge, osoblje i slično. Sve su te negativnosti bile lako uočljive i mogu se prezentirati kao osnovne značajke turističke politike u bivšoj državi.



Slika 5. Obilježja turističke politike

Izvor: Hitrec T.; Hendija Z.; (2008). *Politika, organizacija i pravo u turizmu*. Zagreb, Zagrebačka škola za menadžment, str. 35.

„Pri tome se nedosljednost odnosi na odsutnost kontinuiteta i logične primjene već prihvaćenih mjera koje su katkad bile stimulativne, ali su se ubrzo pretvarale u svoju

suprotnost. Kratkoročnost označava odsutnost smišljene politike na duži rok te česte promjene u cijelom tom višedesetljetnom razdoblju, a nekonzistentnost znači da su mjere bile bez unutarnje čvrstoće, funkcionalnih veza te i nisu mogle polučiti ozbiljnije pozitivne učinke“ (Hitrec i Hendija, 2008, str. 36). Također, turizam se razvijao pod raznim ograničenjima koja se uviđaju u problematici kadrova, visokim troškovima poslovanja u ugostiteljsko-turističkoj privredi, odnosu javnog i privatnog sektora, devastaciji prirodnih resursa i tako dalje. Uz to, turistička je politika bila suočena s dvije negativne konstante fizičkoga prometa, a to su: jednostrana nacionalna struktura gostiju i velika prostorna i vremenska koncentracija (Hitrec i Hendija, 2008). Ti su uvjeti doveli do neusklađenog razvoja unutrašnjosti i obale s naglaskom na razvijenost obale. Također, gradnja na najatraktivnijim dijelovima prirode dovela je do devastacije okoliša, neplanske izgradnje i visoke cijene kapaciteta koje si nisu mogli priuštiti turisti slabije platežne moći.

### **6.1. Organizacija turizma nakon osamostaljenja**

Nakon što je Republika Hrvatska 1991. godine proglašena samostalnom, nastupila su teška vremena za turizam izazvana političkim, gospodarskim i demokratskim promjenama u zemlji. Zbog uništenja i nenamjenskog korištenja smještajnih kapaciteta te izostanka poslovanja, turizam ostvaruje skromne rezultate usprkos programu za oporavak. Takav razvoj situacije doveo je do potrebe prilagodbe organizacijske strukture turizma. Struktura je organizirana na državnoj, društvenoj, gospodarskoj i strukovnoj razini. Također, povezivanjem s inozemnim subjektima stvara se i međunarodna razina (Čavlek i sur., 2011). Sama organizacija turizma na navedenim razinama popraćena je izgradnjom pravnog okvira unutar kojeg određene jedinice djeluju. S vremenom se razvojem turizma, ali i s razvojem i promjenama samih organizacija, mijenjao i taj prvotni okvir.



Slika 6. Organizacija turizma u Republici Hrvatskoj

Izvor: Obrada Čavlek N.; i sur.; (2011). *Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav*. Zagreb, Školska knjiga, str. 94.

## 6.2. Državna razina organizacije turizma

Vlast Republike Hrvatske sastavljena je od tri dijela, točnije od sudbene, izvršne i zakonodavne vlasti. U turizmu značajnu funkciju imaju izvršna i zakonodavna vlast i njihova tijela zbog svog djelovanja prema administrativno-teritorijalnom ustroju države od nacionalne, regionalne i lokalne razine. Hrvatski sabor obnaša zakonodavnu vlast, što obuhvaća donošenje i usvajanje zakona i drugih pravnih akata, donošenje državnog proračuna i tako dalje. Kada govorimo o donošenju zakona u turizmu i praćenju turističke politike, za te je poslove odgovoran Odbor za turizam, a nakon njega skupštine te gradska i općinska vijeća. Vlada Republike Hrvatske s ministarstvima

obnaša izvršnu vlast. Ona svojim djelovanjem izravno i neizravno utječe na turizam tako što predlaže proračun, donosi i provodi gospodarsku politiku i strategiju razvoja zemlje, predlaže Hrvatskom saboru zakone i druge pravne akte te koordinira rad ministarstava (Čavlek i sur., 2011).

Najvažniji oblik državne intervencije u turizam bilo je stvaranje odgovarajućih zakonskih okvira. Tako je hrvatska država u prvoj fazi osamostaljenja najviše pažnje posvetila donošenju zakona i drugih upravnih mjera. Također, ti su se zakoni u velikoj mjeri mijenjali i ispravljali pa tako kao primjer može poslužiti Zakon o pružanju usluga u turizmu donesen 2007. godine, koji je pretrpio četiri izmjene i dopune. To je samo dokaz koliko je zapravo bilo teško izmijeniti sustav bivše države koji je bilo neprilagođen i trom. Ipak, prema Čavlek i suradnicima (2011) do 2009. godine u Hrvatskoj je doneseno šest „turističkih“ zakona (Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Zakon o pružanju usluga u turizmu, Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakon o članarinama u turističkim zajednicama, Zakon o igralištima za golf i Zakon o boravišnoj pristojbi). Uz ove zakone doneseni su i brojni propisi za zaštitu prirode i mora, za zaštitu potrošača, o porezima, zdravstvenoj zaštiti te brojni drugi.

### **6.3. Društvena razina organizacije**

Na društvenoj je razini jednako kao i na državnoj došlo do brojnih promjena uzrokovanih osamostaljenjem Republike Hrvatske 1991. godine. Potaknut time, sustav turističkih društava i saveza preoblikovan je u sustav turističkih zajednica. Tada je i donesen Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma koji je objavljen u NN 27/1991. Čavlek i suradnici (2011) navode kako je, kao i u brojnim drugim područjima, uzor za razvoj turističkih zajednica preuzet iz austrijskog modela. Problem je nastao kada je uočeno kako je teritorij Hrvatske drugačije prostorno podijeljen (na županije, općine i sl.). Također, razlika je vidljiva i u intenzitetu turističkog prometa u različitim mjesecima. Hrvatska je podijeljena na sezonske i izvansezonske mjesece te je turizam primorskoga dijela zastupljen mnogo više od turizma kontinentalnog dijela.

Sve je ovo dovelo do odluke da se donese novi zakon kojim bi se turizam određenog područja regulirao na bolji način. Novi Zakon o turističkim zajednicama i promicanju

hrvatskog turizma donesen je 1994. godine. Time je zakon usklađen s promijenjenim teritorijalno-administrativnim ustrojem države, a zakon je, potaknut željom za ulaskom u Europsku uniju, prestao vrijediti 2008. godine kada je stupio na snagu novi Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma NN 152/2008. Iako je u primjeni već desetak godina, zakon zasada nije pretrpio nijednu izmjenu i dopunu. Brojni su nedostaci ispravljeni novim zakonom iz 2008. godine, međutim, ističu se i brojni propusti.

U prvom redu ističe se odbijanje prijedloga da se teritorij Hrvatske podijeli na klastere prema klimatsko-geografskim obilježjima Hrvatske (Istra, Baranja, Dalmacija itd.), umjesto političke podjele na županije. Razlog tome je kompleksnost promocije na emitivnim tržištima. Nadalje, turističke zajednice (u daljnjem tekstu TZ) dobivaju puno veću ulogu u promociji i unaprjeđenju turizma. Dvije su temeljne karakteristike TZ-a: opća korist i neprofitabilnost. Iako su neprofitabilne, zakonom je dopušteno pružanje određenih usluga kao što su prodaja suvenira, organizacija manifestacija i slično. Svaka TZ ima plan i program rada te financijski plan. One se financiraju iz zakonom utvrđenih izvora, a to su: boravišne pristojbe i članarine, imovina u vlasništvu, dobrovoljni prilozi i darovi, proračuni općina, gradova, županija Republike Hrvatske i prihodi od obavljanja dopuštenih gospodarskih djelatnosti. Obvezatni oblici osnivanja TZ-a su: TZ cijele zemlje (Hrvatska turistička zajednica), TZ za područje županija i TZ za područja gradova i općina. Neobvezatni oblici su: TZ širih područja i TZ turističkih mjesta (Čavlek i sur., 2011).

#### **6.4. Organizacija na strukovnoj i gospodarskoj razini**

Gospodarske aktivnosti u Hrvatskom turizmu obnašaju trgovačka društva i obrtnici koji se udružuju u komore prema pravno-ustrojbenom obliku. Ovisno o obliku, udružuju se u Hrvatsku gospodarsku komoru (HGK) i Hrvatsku obrtničku komoru (HOK). Komore karakterizira obvezatno članstvo i obavljanje javnih ovlasti. „HGK je nevladina, stručno-poslovna organizacija svih pravnih osoba koje su u Republici Hrvatskoj registrirane za obavljanje gospodarske djelatnosti, a HOK je takva asocijacija za obrtnike“ (Čavlek i sur., 2011, str. 108).

U knjizi *Turizam: ekonomske osnove i organizacijski sustav*, Čavlek i suradnici (2011) navode kako se unutar komora povezuju neke profesije te djeluje poseban Sektor za

turizam kod HGK, a Ceh ugostitelja i turističkih djelatnika u HOK-u. Ovi sektori uključuju obrtnike koji se bave pripremom i posluživanjem hrane, pića i napitaka te pružatelje usluga smještaja. Unutar sektora za turizam povezuju se putničke agencije, hotelijeri, pružatelji usluga u kulturnom turizmu i tako dalje. Također, lako su uočljive stalne promjene u sektoru zbog neprestanog napretka i promjena u svjetskim trendovima. Čavlek i suradnici (2011) navode kako su glavne zadaće komora: zastupanje interesa nositelja gospodarskih aktivnosti u zemlji, predlaganje i pokretanje inicijativa za donošenje zakona i drugih propisa i mjera za napredak ukupnog hrvatskog gospodarstva te razmatranje prijedloga zakona vezanih uz turizam. Također, neke strukovne udruge u turizmu su: Udruga poslodavaca u hotelijerstvu Hrvatske (UPUHH), Ruralis, *Adriatic Croatia Internacional Club* (ACI) i tako dalje.

### **6.5. Organizacija na međunarodnoj razini**

Brojne međunarodne organizacije nisu osnovane kako bi se bavile turizmom, ali su područje svog interesa usmjerile prema njemu. Međunarodne se organizacije mogu razvrstati na univerzalne ili regionalne.

Neke univerzalne ili svjetske organizacije jesu: Ujedinjeni narodi (primarni interes osiguranje mira i sigurnosti u svijetu), OECD i Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj. Regionalne organizacije dijele se na Europske i druge regije. U tu skupinu spadaju: Europska unija, Vijeće Europe, OESS, Jadransko-jonska inicijativa, Arapska liga, Zajednica karipskih zemalja i druge. Također, međunarodne organizacije moguće je sistematizirati i prema teritorijalnom principu gdje razlikujemo svjetske turističke organizacije, regionalne turističke organizacije i turističke strukovne organizacije. U svjetske organizacije spadaju UNWTO i WTTC, u regionalne ETC, PATA i CTO, a strukovne se razvrstavaju prema područjima djelovanja na: organizacije koje pružaju usluge smještaja i prehrane (IH&RA, AH&LA, HOTREC, NAR, EFCO, IYHF, EUFED i sl.), one koje pružaju usluge organizacije putovanja i prijevoza (UFTAA, ECTAA, ETOA, AIT, CLIA, IATA, WATA i sl.), organizacije za zaštitu i prezentaciju resursa (ECT, TIES, ISPA, ICOMOS, IAAPA, ATLAS, ECOVAST i sl.) te znanstvenici, menadžeri i drugi stručnjaci (AIEST, SKAL, ETAG, WFTGA, FEG, FIJET i sl.) (Čavlek i sur., 2011).



## 7. Turistička politika kao temelj nastanka zakonske regulacije

Turistička politika dio je ekonomske politike zemlje jer svojim učincima utječe na ekonomske pokazatelje kao što su BDP, zaposlenost i slično. Obično je provode vlade zbog njene specifičnosti. Može se definirati i kao „skup pravila, smjernica i direktiva i razvojnih promocijskih ciljeva i strategija koje daju okvir putem kolektivnih i individualnih odredbi koje izravno utječu na dugoročni razvoj turizma i na druge aktivnosti unutar destinacije“ (Bartoluci, 2013, str 237.). Kako bi se uspješno provodila, potrebno je odrediti dionike, ciljeve, nositelje te smjerove djelovanja. U Hrvatskoj se kao nositelji izdvajaju Ministarstvo turizma, Hrvatska gospodarska i obrtnička komora, Hrvatska turistička zajednica i sustav turističkih zajednica na nižim razinama, predstavnici javnog sektora, gospodarski subjekti i stanovništvo.

Bartoluci (2013) navodi da je kod planiranja turističke politike, ali i razvoja turizma općenito ključni faktor sudjelovanje svih dionika (poduzetnici, lokalno stanovništvo, javne, privatne i neprofitne organizacije, odjeli i uredi lokalne samouprave). Oni od sudjelovanja žele ostvariti ciljeve kako bi ostvarili vlastitu korist, što dovodi do potrebe uvođenja integrirane politike<sup>1</sup>. Provođenje turističke politike odvija se u tri faze, a to su: faza kreiranja u kojoj se upozorava na problem (npr. terorizam), faza razvoja koja prikazuje postojeće probleme kao što su onečišćenje zraka, degradacija turističkog prostora i prenapučenost te faza sažimanja (provedbe) u kojoj se podaci revidiraju kako bi se nastavilo s učinkovitom politikom.

### 7.1. Turistička politika Hrvatske

Hrvatski turizam značajnije se razvija nakon Drugog svjetskog rata, a napreduje sve do početka Domovinskog rata u kojem je uništen veliki broj kapaciteta. Također, javlja se osjećaj nesigurnosti zbog kojeg izostaje turistički promet. Sve to dovodi do potrebe stvaranja učinkovite regionalne i nacionalne turističke politike. Što se tiče smještajnih objekata, oni su obnovljeni ili su sagrađeni novi, a oni u vlasništvu države (odmarališta)

---

<sup>1</sup> Integrirana turistička politika podrazumijeva da u kreiranju i provođenju turističke politike u svim fazama na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini trebaju sudjelovati svi zainteresirani relevantni subjekti (dionici) čije je interese i djelovanje potrebno koordinirati i integrirati u jedinstven sustav upravljanja turizmom.

ostali su neriješeni. Ministarstvo turizma nekoliko je puta mijenjalo način djelovanja. Djelovalo je samostalno ili u sklopu drugih ministarstava. Ono je zaduženo za promociju, razvoj specifičnih oblika turizma, kreiranje novih proizvoda, analizu poslovanja turističkih gospodarstava i slično. U svrhu razvoja i unaprjeđenja turizma, sastavljeno je i nekoliko planova i strategija razvoja turizma. Neke strategije su: Konceptija dugoročnog razvoja hrvatskog turizma (1998.), Strateški marketinški plan hrvatskog turizma 2001. – 2005., Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. i druge (Bartoluci, 2013.).

## **7.2. Analiza strategija razvoja hrvatskog turizma i prijedlozi unaprjeđenja zakonske regulative**

Konceptija dugoročnog razvoja hrvatskog turizma iz 1998. godine bila je podijeljena na dvanaest strategija. Svaka se strategija dodatno dijelila na nekoliko smjernica, odnosno mjera kako poboljšati turizam Hrvatske. Primjerice, kod strategije kvalitete, mjere su bile: poboljšati postojeću ponudu, organizirati grupu ponuđača, provoditi novu politiku prilagođenu povećanju kvalitete te procijeniti uspješnost s težištem na dodanu vrijednost, a ne na popunjenost. Također, konceptija razvoja obuhvaćala je sve oblike turizma, pa su tako dane smjernice i za takozvani izolirani turizam (seoski, poljoprivredni i sl.). Mjere su se odnosile na iskorištavanje ponude i potencijala sela u obliku smještaja u seoskim domaćinstvima, obavljanju svakodnevnih seoskih poslove te uživanju na seoskim zabavama. Na moru i priobalju naglasak je stavljen na razvoj nautičkog turizma, organiziranje krstarenja velikim brodovima, unaprjeđenje robinzonskog turizma i slično.

Uz samu strategiju vežu se i ekonomski i društveni ciljevi. Društveni ciljevi bili su povećanje kvalitete života i međunarodna promocija nacionalnih vrijednosti, dok su ekonomski bili brojniji te su se odnosili na: povećanje proizvodnje, platnu bilancu, zaštitu okoliša, povećanje zaposlenosti, stabilizaciju cijena, radno i slobodno vrijeme te brojne druge faktore unaprjeđenja.

S obzirom na to da je planova i strategija unaprjeđenja bilo mnogo, za usporedbu sa stanjem iz 1998. godine može se promatrati Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine. Ova strategija, napisana je u modernom obliku, a započinje navođenjem prednosti Hrvatske i mogućnostima razvoja hrvatskog turizma. Razvoj se temelji na

suvremenim oblicima turizma kao što su: ekoturizam, kulturni turizam, tematski i avanturistički turizam, kružna putovanja te zdravstveni turizam. Strateški ciljevi koncipirani su u potpuno drugom smjeru s obzirom na one iz 1998. godine. Naime, strateški ciljevi do 2010. godine odnose se na: uređenje vlasničkih odnosa i završetak procesa privatizacije hotela, edukaciju ljudi u menadžmentu i svih zaposlenih u turizmu, razvoj cjelovite ponude, distribuciju i korištenje suvremenih trendova komunikacije i sl. Navedeni su i vremenski okviri za ostvarenje pojedinih ciljeva, primjerice ulazak poznatih hotelskih brandova na hrvatsko tržište u razdoblju od 2003. do 2005. godine. Isto kao i u strategiji iz 1998. godine, iznesene se određene mjere koje se žele postići, a uz svaku mjeru navedeno je tko bi je trebao ostvariti. Primjerice: ustanoviti namjenska sredstva za projekte kulturnog turizma (Ministarstvo kulture i Ministarstvo turizma), kontinuirano unaprjeđenje standarda smještajnih kapaciteta (Ministarstvo turizma, strukovne udruge hotelijera, kampova, udruga i marina), efikasnije provoditi propise vezane uz bespravnu gradnju (Ministarstvo zaštite okoliša) i brojne druge mjere. Kao zaključak navodi se da bi hrvatski turizam razvojem mogao postati dovoljno atraktivan za privlačenje stranog kapitala te bi se mogle povećati mogućnosti iskorištavanja turističkih kapaciteta i povećati potrošnja turista. Također se navodi želja za produljenjem turističke sezone izvan ljetnih mjeseci te širenje turizma na kontinentalne dijelove Hrvatske. Ako bi razvoj turizma krenuo u pozitivnom smjeru i pitanja zakonske prirode došla bi u prvi plan. Primjerice, bilo bi nužno sanirati probleme poput bespravne gradnje koji za sobom povlače devastaciju okoliša i uništenje prirodnih ljepota, riješiti problem otpadnih voda i kanalizacije koji se još uvijek u nekim mjestima saniraju na lakši način, npr. ispuštanjem u more. Svi ovi i slični problemi došli bi u prvi plan i izazvali potrebu za jačom intervencijom države i strožim provođenjem zakona.

## **8. Povijesni pregled zakona u turizmu**

Povijesni razvoj pravnog okvira u turizmu Hrvatske proizlazi iz potrebe za uključivanjem države u turizam. Najznačajnija državna intervencija jest donošenje zakona i podzakonskih pravnih akata. Prvi zakoni napravljeni su po uzoru na druge države pa su često mijenjani i ispravljani kako bi se prilagodili potrebama hrvatskog turizma. Prvim zakonima počela je regulacija minimalnih uvjeta za poslovanje u turizmu. Regulirali su se odnosi prema gostu i standardi koje su ugostitelji i hotelijeri morali ispunjavati kako bi se mogli baviti određenom djelatnošću. Mnogi od tih prvih zakona zamijenjeni su novim verzijama zakona koji su prilagođeni potrebama hrvatskog turizma, ali i uvjetima Europske unije. U radu će biti spomenuti i zakon koji se ne odnosi direktno na turizam, ali svojim djelovanjem regulira pravne odnose u turizmu. Radi se o Zakonu o obveznim odnosima.

### **8.1. Zakon o turističkoj djelatnosti**

Zakon o turističkoj djelatnosti NN 8/1996 donio je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske 18. siječnja 1996. godine. Tim su Zakonom bili uređeni način i uvjeti za obavljanje turističke djelatnosti. Nakon uviđanja brojnih nedostataka, Zakon je prošao ispravak, izmjene i dopune, a kasnije je 2007. godine zamijenjen potpuno novim Zakonom o pružanju usluga u turizmu NN 68/2007.

Zakonom o turističkoj djelatnosti NN 8/1996 turistička je djelatnost bila definirana kao: pružanje usluga putničke agencije, turističkog pratitelja, vodiča i animatora te turističkog zastupnika, pružanje usluga u zdravstvenom, kongresnom, športskom, nautičkom, seljačkom, lovnom i drugim oblicima turizma. U daljnjem tekstu Zakona navedeno je tko se može baviti pružanjem usluga u turističkoj djelatnosti. To su bila trgovačka društva, obrtnici i trgovci pojedinci koji su ispunjavali propisane uvjete. Prema uvjetima zakona, turističke usluge mogli su pružati i građani koji su ih ispunjavali. Nakon navoda tko može pružati usluge, slijedio je navod kojih su se uvjeta propisanih zakonom morali pridržavati. Dužnosti su bile: objaviti uvjete, sadržaj i cijenu svake pojedine usluge, a za svaku uslugu izdati račun, kartu ili potvrdu s brojem. Bili su dužni voditi i knjigu žalbe i u roku od 15 dana odgovarati na prigovore. U daljnjem

tekstu zakona navodi se na što se pojedini pojam u zakonu odnosi. Dakle, definiraju se pojmovi poput: putnik, turistički paket-aranžman, izletnički program, putnička agencija i slično<sup>2</sup>.

Nakon definicije pojmova, slijedi detaljan prikaz što je sve zakonom regulirano u poslovanju putničke agencije. Važno je napomenuti kako su se putničke, odnosno turističke agencije razvile 1991. godine iz početnog sustava trgovačkih društava čija su obilježja bila dobrovoljnost članstva i rada. Usluge putničkih agencija mnogobrojne su, npr.: prihvati i prijevoz putnika, organiziranje i prodaja paket-aranžmana, organizacija službe turističkih pratitelja i slično. Prema vrsti, putničke agencije (u daljnjem tekstu: PA) bile su podijeljene na PA organizator putovanja i PA posrednik. Nakon svih navedenih uvjeta koje su morale ispunjavati za poslovanje navodi se pojam poslovnice PA. Kako je navedeno u Zakonu, PA mora imati poslovni prostor (u daljnjem tekstu: poslovnicu). Poslovnica je morala ispunjavati propisane uvjete za određenu vrstu PA i biti zasebna cjelina ako se nalazila u sklopu drugih poslovnih prostora. Zakonom je bilo određeno još da u svakoj PA mora biti zaposlen voditelj poslovnice u punom radnom vremenu. On mora biti radno sposoban, državljanin RH, imati prebivalište u RH, imati najmanje srednju stručnu spremu, govoriti jedan strani jezik te poznavati još jedan strani jezik kojim se može služiti. Uz to, morao je imati i položen ispit za voditelja poslovnice. PA može prestati pružati usluge odjavom poslovanja u slučaju da je utvrđeno da ne ispunjava uvjete propisane Zakonom o turističkoj djelatnosti NN 8/1996, ako je poslovanje utemeljeno na neistinitim podacima i ako neaktivnost PA traje dulje od godine dana i tome slično.

Nakon pojma putničke agencije, detaljno su objašnjeni pojmovi: turistički vodič, animator i pratitelj. Zakonom je navedeno da je turistički vodič osoba koja ima odobrenje iz članka 30. ovog Zakona za pružanje usluga pokazivanja i stručnog objašnjavanja kulturno-povijesnih spomenika, umjetničkih djela, ličnosti, povijesnih događaja i slično. Vodič mora biti upisan u Upisnik turističkih vodiča koji vodi nadležni ured. Turistički pratitelj građanin je koji osim uvjeta iz članka 30. stavka 2. točke 1., 2. i 3., mora imati položen ispit za turističkog pratitelja koji obavlja poslove poput vođenja i praćenja turista te davanja potrebnih informacija vezanih za putovanje. Uz položen ispit

---

<sup>2</sup> Zakon o turističkoj djelatnosti (NN 8/1996, 19/1996, 76/1998)

mora imati najmanje srednju stručnu spremu. Turistički animator je građanin koji planira i vodi programe provođenja slobodnog vremena turista prema članku 47. stavci 2. Zakona o turističkoj djelatnosti NN 8/1996. Turistički zastupnik je građanin koji zastupa interese organizatora putovanja u inozemstvu ili interese stranog organizatora u destinacijama u kojima se izvršava paket aranžman.

U posljednjem dijelu Zakona navode se turističke usluge u nautičkom, seljačkom i drugim oblicima turizma.

### **8.1.1. Izmjene i dopune Zakona o turističkoj djelatnosti**

Već iste godine (1996.), u Zakonu su uočene brojne pogreške te je donesen Ispravak Zakona o turističkoj djelatnosti NN 19/1996. Ispravljene se pogreške poput korištenja riječi „uređuje“ umjesto riječi „uređuju“ u članku 1. ovog Zakona. Nakon toga izmjene i dopune Zakona proglašene su na sjednici Hrvatskog državnog saveza 15. svibnja 1998. godine kada je Zastupnički dom proglasio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o turističkoj djelatnosti NN 76/1998. U izmjenama i dopunama nije bilo mnogo promjena, a važniji ispravak jest u članku 10.a koji se navodi iza članka 10. u kojem piše da obrtnici mogu pružati usluge organiziranja, prodaje ili provođenja paket-aranžmana i drugih turističkih usluga bez osnivanja PA ako su registrirani za obavljanje turističke djelatnosti<sup>3</sup>.

### **8.2. Zakon o pružanju usluga u turizmu**

Zakon o pružanju usluga u turizmu NN 68/2007 proglasio je Hrvatski sabor na sjednici 15. lipnja 2007. godine. Taj se Zakon smatra nasljednikom Zakona o turističkoj djelatnosti NN 8/1996 jer nakon što je navedeni Zakon prestao vrijediti, pružanje usluga u turizmu počeo je regulirati Zakon o pružanju usluga u turizmu NN 68/2007. Spomenuti Zakon prošao je kroz nekoliko izmjena i dopuna dok nije došao da trenutne verzije proglašene na sjednici Hrvatskog sabora 15. prosinca 2017. godine.

Prva verzija Zakona iz 2007. godine sadržajno se ne razlikuje mnogo od Zakona o turističkoj djelatnosti NN 8/1996. Isto kao i u Zakonu NN 8/1996, u Zakonu o pružanju usluga u turizmu NN 68/2007 (u daljnjem tekstu: ZPUT) u početnim odredbama piše

---

<sup>3</sup> Zakon o turističkoj djelatnosti (NN 8/1996, 19/1996, 76/1998).

koje su usluge u turizmu u smislu ovog Zakona te tko može pružati usluge u turizmu. Detaljno su objašnjeni pojmovi: putnička agencija, paket-aranžman, izlet i turistička cjelina. Slijedi navod usluga i uvjeti pružanja usluga koje pruža turistička agencija koja je u prošloj verziji Zakona nosila ime putnička agencija. Nakon uvjeta poslovanja slijedi zakonska odredba prestanka pružanja usluga turističkih agencija.

Objašnjeni su pojmovi turistički vodič, turistički pratitelj, animator i turistički zastupnik te su detaljno regulirani njihovi uvjeti pružanja usluga koji se ne razlikuju previše od odredba prethodnoga Zakona iz 1998. godine. Isto tako, regulirane su i usluge u nautičkom turizmu, turističke usluge u seljačkim gospodarstvima te turističke usluge u ostalim oblicima turističke ponude.

### **8.2.1. Izmjene i dopune Zakona o pružanju usluga u turizmu**

Prve izmjene i dopune proglasio je Hrvatski Sabor na sjednici 2. srpnja 2010. godine. U izmjenama i dopunama dodano je nekoliko članaka Zakona kojima se detaljnije regulira pojedina odredba. Primjerice, članku 8. dodaju se stavci 4. i 5. kojima se regulira što Ministar može pravilnikom članka 9. stavka 2. ovog Zakona. Može oformiti uvjete vezane uz opremljenost i osoblje turističke agencije (u daljnjem tekstu: TA) te može odobriti naznaku kojom se obilježava ime TA i kratice poput „DMC“ i „PCO“. Također, neki se članci mijenjaju, a neki brišu.

U drugim izmjenama proglašenim na sjednici Hrvatskog sabora 21. veljače 2014. godine, brojne su riječi, odnosno pojmovi zamijenjeni drugim pojmovima poput pojma „gospodarski inspektor“ koji se u odgovarajućim padežima zamjenjuje pojmom „turistički inspektor“ u cijelom Zakonu o pružanju usluga u turizmu NN 68/2007.

Zakon je još prošao i Uredbu o izmjeni Zakona o pružanju usluga u turizmu NN 89/2014 i Zakon o izmjeni Zakona o pružanju usluga u turizmu NN 152/2014 te je trenutnu verziju dobio na sjednici Hrvatskog sabora 15. prosinca 2017. godine<sup>4</sup>.

Kada se sumiraju sve izmjene, dopune i promjene Zakona, najvažnije se izmjene usklađuju sa zakonima Europske unije (u nastavku EU). Tu je važno spomenuti usklađivanje s direktivom EU-a o putovanjima u paket-aranžmanima radi bolje zaštite

---

<sup>4</sup> Zakon o pružanju usluga u turizmu NN( 68/2007, 88/2010, 30/2014, 89/2014, 152/2014, 130/2017).

potrošača. Također, navodi se koje se usluge smatraju uslugama zdravstvenog turizma (usluge organiziranja, posredovanja prijevoza, transfera i smještaja) te se povećava spektar pružatelja usluga u turizmu, osim u bolnicama i lječilištima. Uređuju se i usluge u kongresnom turizmu (savjetovanje, promocija, prijevoz, transfer, smještaj, prehrana...) i sve usluge u kongresnom turizmu koje ne uključuju smještaj, prijevoz, transfer i drugo. Nadalje, za usluge ronjenja (turističko ronjenje) navodi se tko može pružati usluge i koje su usluge točno zakonom obuhvaćene. Crkvama je omogućeno organiziranje hodočašća do najviše dva dana (jedno noćenje). Turističkim vodičima propisuje se stručni ispit za područje cijele Hrvatske i za pojedine lokalitete te se podiže nivo znanja stranih jezika turističkih vodiča na razinu B2 (govor i razumijevanje). Isto tako, za voditelje poslova razina stranih jezika mijenja se i to tako da je potrebna razina B2 u razumijevanju i govoru i razina A2 za još jedan jezik. Turistička agencija zapošljava barem jednog voditelja čime se uvelike smanjuju troškovi. Agencijama se uz to propisuje i uređenje prostora i obaveza uređenja internetskih stranica. Tako su smanjeni iznosi prekršajnih kazni, a postupanje turističkih inspektora prema počiniteljima prekršaja blaže je (mogućnost otklanjanja nepravilnosti bez kazne). Ovim se odredbama želi utjecati na poboljšanje i raznovrsnost turističke ponude, porast profesionalnosti, podizanje kvalitete, stvaranje novih projekata i pojačanje konkurentnosti na tržištu (hrturizam.hr, pristup 13. 7. 2018.).

### **8.3. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti**

Zastupnički je dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 29. lipnja 1995. godine proglasio Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti NN 48/1995. Temeljem ovog Zakona definirani su uvjeti i način na koji pravne i fizičke osobe mogu obavljati ugostiteljsku djelatnost, a ona je definirana kao pripremanje hrane i pružanje usluga prehrane, pripremanja i usluživanja pića i napitaka i pružanje usluga smještaja. U članku 3. ovog Zakona navedeno je tko može obavljati ugostiteljsku djelatnost i to su redom zadruge, trgovci pojedinci i obrtnici, koji ispunjavaju propisane uvjete, te trgovačka društva.

U ugostiteljsku djelatnost na temelju ovog Zakona ne spadaju usluge prehrane i smještaja u ustanovama Hrvatske vojske, bolnicama, obrazovnim ustanovama i sl. ako usluge pružaju djelatnici ostalim djelatnicima, odnosno suradnicima. Poslovanje ugostitelja, kako stoji u članku 7., mora biti u skladu s odredbama ovog Zakona, ali i



ostalih propisa te Posebnih uzanci u ugostiteljstvu NN 16/1995. Ugostitelj može poslovati sezonski i tijekom cijele godine ili može poslovati samo po potrebi (povremeno) za potrebe sajмова, manifestacija i tome slično. U članku 10. navedene su sve obaveze koje ugostitelj mora ispunjavati, a neke su: naznačiti kategorizaciju i vrstu objekta na ulazu u objekt, vidno naznačiti obavijest o radnom vremenu, gostu za svaku pruženu ugostiteljsku uslugu ispostaviti račun, voditi knjigu gostiju itd. Kod obavljanja ugostiteljske djelatnosti, ugostitelj mora ispuniti minimalne uvjete koji se odnose na uređenje i opremu ugostiteljskih objekata koji se razvrstavaju na: hotele, kampove, restorane i barove. Prema stavku 1. članka 15. ovog Zakona, ministar turizma može propisati i neke druge vrste ugostiteljskih objekata ako oni ispunjavaju uvjete. Kategorizacija smještajnih ugostiteljskih objekata ovisi o uslugama, uređajima, opremi, uređenju i ostalim mjerilima za kategorizaciju. Za razliku od smještajnih objekata, ugostiteljski objekti za prehranu nemaju kategorizaciju, no iznimno se mogu kategorizirati ugostiteljski objekti – restorani i to iz skupine restorani s brončanom, srebrnom ili zlatnom kuharskom kapom kako piše u stavku 3. članka 16.<sup>5</sup>.

Nadalje, navode se uvjeti pružanja usluga kampiranja, ugostiteljske usluge građana u domaćinstvu, seljačkom domaćinstvu i na plovnom objektu te nadzor i kaznene odredbe.

### **8.3.1. Izmjene i dopune Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti**

Prve izmjene i dopune Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti proglasio je Sabor Republike Hrvatske na sjednici 7. veljače 1997. godine, samo dvije godine nakon proglašenja Zakona. U izmjenama i dopunama uglavnom se mijenjaju pojedine riječi te se brišu članci, a novi zakon stupio je na snagu 22. travnja iste godine. Taj je isti Zakon nakon utvrđenih raznih pogrešaka prošao čak sedam izmjena da bi dobio novu verziju proglašenjem Hrvatskog Sabora 8. prosinca 2006. godine. Noviteti Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti NN 138/2006 u odnosu na prošlu verziju jesu: ugostiteljsku djelatnost uz zadruge, trgovce pojedince i trgovačka društva mogu obavljati i javne ustanove koje upravljaju nacionalnim parkovima i parkovima prirode, ugostiteljske obrazovne ustanove i učenički i studentski domovi, lovačke udruge, Savez izviđača

---

<sup>5</sup> Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti NN (48/1995, 20/1997, 46/1997, 68/1998, 45/1999, 92/2001, 117/2001, 4/2002)

Hrvatske, udruge pripadnika nacionalnih manjima i tako dalje, a sve prema propisima i uvjetima utvrđenim ovim Zakonom. Ugostiteljski objekti se odredbama ovog Zakona razvrstavaju na: hotele, kampove i druge vrste ugostiteljskih objekata za smještaj, restorane, barove i catering objekte te objekte jednostavnih usluga. Člankom 8. određeno je i radno vrijeme ugostiteljskih objekata pa je tako radno vrijeme objekata za smještaj od 00.00 do 24.00 sata svaki dan, a barova i restorana od 06.00 do 24.00. U članku 12. navodi se kako je mlađima od 18. godina zabranjeno usluživanje i konzumiranje alkoholnih pića u ugostiteljskom objektu.

Iako je donesen novi Zakon, ponovno su bili potrebni ispravci pa je izmjena ovog Zakona uslijedila 27. ožujka 2009. godine te je imala nekoliko manjih ispravaka, a nakon toga je uslijedilo šest izmjena i dopuna zakona. U izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti iz 2010. godine značajna je izmjena u tome što je seljačko domaćinstvo obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava sukladno propisima iz nadležnosti ministarstva te su člankom 38. navedene djelatnosti koje smiju obavljati, odnosno usluge koje smiju pružati. U ponovnim izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti iz 2014. godine određuje se da se pojam gospodarski inspektor zamjenjuje pojmom turistički inspektor u cijelom tekstu Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti NN 138/2006.

Posljednja verzija Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti NN 85/2015 proglašena je na sjednici Hrvatskog sabora 15. srpnja 2015. godine. U Zakonu se navode načini i uvjeti pod kojima pravne i fizičke osobe mogu obavljati ugostiteljsku djelatnost, a sve u skladu s odredbama Europske unije. U skladu s ovim zakonom, ugostiteljsku djelatnost mogu obavljati trgovci pojedinci, društva i zadruge te obrtnici koji ispunjavaju uvjete propisane za obavljanje ove djelatnosti. Uz njih, ugostiteljske usluge mogu obavljati i javne ustanove koje upravljaju zaštićenim područjima, zdravstvene ustanove (bolnice i lječilišta), učenički i studentski centri, lovačke i ribičke udruge u svojim prostorijama i za svoje članove, amaterske sportske udruge za svoje članove i u svojim prostorijama i slične udruge. Ugostiteljske se usluge obavljaju u objektima uređenima, namijenjenima i opremljenima za njihovo pružanje, a to mogu biti: građevine, zasebni dijelovi građevina, poslovni prostori u kojima se obavlja druga djelatnost, nepokretna vozila, priključni vagoni, šatori, klupe i druga mjesta predviđena zakonom. Najvažnije obveze ugostitelja su: izdavanje računa, plaćanje poreza, zadovoljenje minimalnih uvjeta,

izdavanje usluga prema standardima, izdavanje plaća, propisno pružanje usluga, vođenje knjige gostiju i slično. Također, dužni su istaknuti radno vrijeme i ostale važne podatke, istaknuti cjenike (na hrvatskom i stranim jezicima), označiti pušačke prostore i istaknuti kućni red. Ugostitelji se, dakako, moraju pridržavati određenih minimalnih uvjeta koji uređuju njihovo poslovanje. Minimalni uvjeti odnose se na uređenje i opremu ugostiteljskih objekata i usluga. Osim osnovnih uvjeta, Ministarstvo može propisati i posebne uvjete. Na temelju ispunjenih uvjeta i uređenja i opreme, ugostiteljski objekti razvrstavaju se u različite kategorije (hoteli, kampovi, restorani, barovi i slično). Ugostiteljski objekt može početi s poslovanjem tek nakon ishodenog rješenja nadležnoga ureda. To se rješenje upisuje u sudski registar koji je javan, jedinstven elektronički sustav koji sadrži podatke na temelju rješenja kojim se zahtjev usvaja ili se ukidaju rješenja<sup>6</sup>.



**Slika 7.** Ishođenje rješenja

Izvor: Vlastita izrada autora

Ovaj zakon sadržava i odredbe koje se odnose na pružanje usluga kampiranja, usluga u domaćinstvu i obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu te ovlaštenja za provođenje inspeksijskog nadzora. Na kraju se nalaze prekršajne odredbe koje reguliraju novčane kazne za nepridržavanje zakonskih odredbi vezanih uz pružanje ugostiteljskih usluga (primjer: kaznom od 5000 kn do 30 000 kn kaznit će se za prekršaj pravna ili fizička osoba koja se ne pridržava propisanog radnog vremena)<sup>7</sup>.

Kad sumiramo sve izmjene i dopune Zakona, najvažnije promjene u prvom su redu mogućnost pružanja usluga turističkih agencija internetom i u prostorima stambene namjene gdje voditelj ima prijavljeno prebivalište (na ulazu u stambenu zgradu mora biti istaknut naziv tvrtke i sjedište poslovnice). Na seljačkim se domaćinstvima mogu pružati usluge pripremanja i usluživanja toplih i hladnih jela te pića i napitaka i za više

<sup>6</sup> Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti NN (85/2015, 121/2016)

<sup>7</sup> Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti NN (48/1995, 20/1997, 46/1997, 68/1998, 45/1999, 92/2001, 117/2001, 4/2002, 49/2003, 117/2003, 138/2006, 43/2009, 88/2010, 50/2012, 80/2013, 30/2014, 89/2014, 152/2014, 85/2015, 121/2016)

od 80 gostiju uz prijavu nadležnoj službi turističke inspekcije Ministarstva turizma (tri dana prije početka događanja). Udruge i druge neprofitne organizacije prijavljuju izlete i paket-aranžmane nadležnoj službi turističke inspekcije Ministarstva turizma tri dana prije početka putovanja, a inspekcijski nadzor legalnih ugostiteljskih djelatnosti obavlja turistička inspekcija Ministarstva turizma (teb.hr. 14. 7. 2018.).

#### **8.4. Zakon o obveznim odnosima**

Prvi oblik zakonske odredbe vezan uz obvezne odnose koji se može naći u službenom glasilu RH, točnije na stranicama Narodnih novina jest Zakon o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima NN 53/1991. Zakon o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) donio je Sabor Republike Hrvatske na sjednicama Vijeća udruženog rada, Vijeća općina i Društveno-političkog vijeća 26. lipnja 1991. godine. Zakonom o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima preuzima se ZOO kao republički zakon.

Nakon donošenja Zakona uslijedile su četiri izmjene i dopune Zakona o obveznim odnosima. Novi je Zakon o obveznim odnosima NN 35/2005 donio Hrvatski Sabor 25. veljače 2005. godine. Navedenim Zakonom uređuju se osnove obveznih odnosa te ugovorni i izvanugovorni obvezni odnosi. Sudionici u obveznom odnosu ravnopravni su te su se dužni pridržavati načela savjesnosti i poštenja. Svaki sudionik (sudionici su fizičke i pravne osobe sposobne nositi prava i obveze) u obveznom odnosu dužan je ispuniti svoje obveze s pažnjom dobrog gospodarstvenika te se pridržavati pravila struke. Isto tako, svaka osoba ima pravo na zaštitu svojih prava osobnosti (pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, čast, dostojanstvo, slobodu...). ZOO je važan zbog toga što na indirektan način regulira odnose u turizmu. U turizmu, kao i u svim drugim područjima, sklapaju se ugovori te se obavljaju različiti poslovi i uspostavljaju odnosi koji također moraju biti regulirani određenom zakonskom regulativom<sup>8</sup>.

U prvom redu, važna je sama pravna sposobnost jer je svaka pravna i fizička osoba nositelj prava i obveza, a pravna se sposobnost stječe rođenjem. No, poslovna se sposobnost stječe punoljetnošću, ako zakonom nije drugačije određeno. U pravilu, obveze nastaju na osnovi pravnih poslova, a mogu nastati i na osnovi odluke suda ili

---

<sup>8</sup> Zakon o obveznim odnosima NN (35/2005, 41/2008, 78/2015, 29/2018)

druge javne ustanove. Obvezni odnosi uvijek imaju dvije strane, odnosno vjerovnika i dužnika. Na temelju obveze, vjerovnik može tražiti od dužnika ispunjenje obveze, a dužnik ju je dužan ispuniti. U Zakonu o obveznim odnosima NN 35/2005 navode se učinci obaveza te uvjeti promjena u pravnom odnosu. U članku 96. ZOO-a piše kako se obveza, odnosno dug, može preuzimati, a preuzima se ugovorom između dužnika i primatelja. Dužnik može u ugovornom odnosu imati i jamca koji u slučaju isplate duga vjerovniku, može od dužnika zahtijevati nadoknadu svega što je platio za njegov račun.

U daljnjim člancima ZOO regulira sve različite opcije vezane uz obvezne odnose poput: zastare, prestanaka ugovora, raskida ugovora, podnajma i slično. U turizmu se često pojavljuju obvezni odnosi nastali na temelju ugovora o prijevozu i ugovora o organiziranju putovanja.

#### **8.4.1. Ugovor o organiziranju putovanja**

Kod organiziranja putovanja uglavnom se može govoriti o paket-aranžmanima. Paket-aranžman sastoji se od najmanje dviju različitih usluga (prijevoz, smještaj i sl.) koje tvore cjelinu, a traju dulje od 24 sata ili uključuju najmanje jedno noćenje. Osoba koja prodaje paket-aranžman smatra se organizatorom putovanja. Ugovor se sklapa u pisanom obliku ili u drugom trajnom obliku te mora biti dostavljen putniku. Organizator je dužan pružiti usluge ugovorene ugovorom, skrbiti o pravima i interesima putnika te snositi posljedice za neispunjenje ili neuredno ispunjenje ugovora. Ako neku uslugu povjeri trećim osobama, ne odgovara za štetu ako dokaže kako se ponašao kao dobar organizator i da za nastalu štetu nije odgovoran. U slučaju da je ugovor nepotpuno ili neuredno izvršen, Zakonom o obveznim odnosima NN 35/2005 određeno je da putnik ima pravo na sniženje cijene. Obveze putnika na prvom su mjestu: platiti cijenu putovanja i dostaviti sve potrebne podatke organizatoru putovanja.

Objе strane imaju pravo na raskid ugovora. Putnik ima pravo na raskid ako raskine ugovor u razumnom roku (organizator ima pravo naplate administrativnih troškova). Također, ako putnik raskine ugovor zbog nenadane okolnosti koja nije postojala u vrijeme sklapanje ugovora, putnik može ponuditi zamjenu. Organizator ima pravo na raskid ugovora zbog nepredvidljivih okolnosti koje su bile neizbježne te u slučaju da se ne prijavi dovoljan broj putnika za određeno putovanje. Ako organizator mijenja sadržaj ugovora, dužan je o svim bitnim sastojcima obavijestiti putnika, a ako putnik ne prihvati

izmjene, može raskinuti ugovor bez naknada ili se koristiti organizatorovom ponudom drugog putovanja<sup>9</sup>.

#### **8.4.2. Ugovor o prijevozu**

Ugovor o prijevozu jest ugovor kojim se prijevoznik obvezuje prevesti na određeno mjesto osobu ili stvar uz određenu naknadu.

Razlikujemo još i ugovor o prijevozu stvari kod kojeg je prijevoznik dužan primljenu stvar predati na dogovorenom mjestu primatelju. Ugovaratelj je dužan sastaviti teretni list koji mora sadržavati podatke o pošiljci, a pošiljatelj je dužan platiti troškove prijevoza. Prijevoznik odgovara za oštećenje ili gubitak pošte koji nastane njegovom krivnjom te također odgovara i za zakašnjenje. Još jedan ugovor koji je važan u području turizma jest i ugovor o prijevozu osoba. U Zakonu o obveznim odnosima NN 35/2005 navedeno je da je prijevoznik dužan prevesti putnike dogovorenim prijevoznim sredstvom (standardi udobnosti i higijene) na dogovoreno mjesto. Prijevoznik odgovara za sigurnost putnika od početka do završetka putovanja, uključujući i vrijeme kada putnici ulaze i izlaze iz prijevoznoga sredstva. Uz putnike, prijevoznik odgovara i za prtljagu putnika, odnosno za njezino oštećenje ili gubitak.

#### **8.4.3. Izmjene i dopune Zakona o obveznim odnosima**

Nakon donošenja posljednje verzije ZOO-a 2005. godine, koja se primjenjuje i danas, uslijedile su izmjene i dopune istoga zakona. Prve izmjene i dopune donio je Hrvatski sabor 28. ožujka 2008. godine i u njima se uglavnom brišu ili mijenjaju članci i stavci. Važne su izmjene i dopune Zakona koje su uslijedile proglašenjem Hrvatskog sabora 3. srpnja 2015. godine. Tim se izmjenama i dopunama ZOO prilagođava pravima Europske unije. U ZOO uvrštene su direktive Europske unije, primjerice Direktiva vijeća o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima od lipnja 1990. godine, Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća o aspektima robe široke potrošnje i jamstvima na takvu robu od 25. svibnja 1999. godine. Također se dodaju i mijenjaju neki stavci, reguliraju se stope zateznih kamata i slično. Posljednje izmjene i dopune ZOO-a

---

<sup>9</sup> Zakon o obveznim odnosima NN (35/2005, 41/2008, 78/2015, 29/2018 )

donesene su na sjednici Hrvatskog sabora 16. ožujka 2018. godine. Nije došlo do većih izmjena Zakona, već se radilo o promjenama nekih riječi, a neki se stavci brišu<sup>10</sup>.

### **8.5. Posebne uzance u ugostiteljstvu**

Posebne uzance u ugostiteljstvu su zapravo kodificirani pravni običaji. Kada govorimo o pravnim običajima, oni se uvelike razlikuju od pravnih propisa. Naime, običaji su određene odredbe koje reguliraju odnose u društvu koji nisu regulirani zakonom odnosno zakonskim odredbama. Nastali su dugotrajnim ponavljanjem određenih pravnih poslova koji nisu bili zakonski regulirani, ali su se odvijali prema određenim nepisanim i općeprihvaćenim pravilima ponašanja. Kasnije je shvaćena potreba za regulacijom tih općeprihvaćenih ponašanja te je uzance utvrdila i kodificirala Hrvatska gospodarska komora. Primjenjuju se samo u onim područjima na koja se neposredno odnose.

Posebne uzance u ugostiteljstvu NN 16/1995 nastale su na temelju članka 3. alineje 13. Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori i članka 21. točke 1. alineje 5. Statuta Hrvatske gospodarske komore na Skupštini Hrvatske gospodarske komore održanoj 16. veljače 1995. godine. Nakon toga napravljena je samo jedna izmjena uzanci i to na Skupštini Hrvatske gospodarske komore 18. prosinca 1996. godine. Posebnim uzancama utvrđuju se poslovni običaji za poslove ugostiteljskih usluga. One se primjenjuju u slučaju da su ih stranke ugovorile ili ako okolnosti zahtijevaju njihovu primjenu. Primjenjuju se na ugovor o hotelskim uslugama, ugovor o smještaju u turističkim apartmanima, uslugama kampiranja i ugovor o uslugama prehrane i točenja pića.

#### **8.5.1. Ugovor o hotelskim uslugama**

Ugovor je sklopljen kada hotelijer prihvati zahtjev gosta o smještaju izravno ili slanjem potvrde o rezervaciji. Rezervacija sadrži period trajanja usluge, opis usluge i adresu gosta. Ugostitelj je dužan odgovoriti na zahtjev za rezervaciju najkasnije tri dana nakon primitka. Ugovor se može sklopiti na određeno i neodređeno vrijeme. Kod plaćanja usluga, račun se može platiti odmah ili nakon kompletnog korištenja usluge. Ugostitelj

---

<sup>10</sup> Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 78/2015, 29/2018)

je za svaku pruženu i naplaćenu uslugu dužan izdati račun. Kod *Walk-in* gostiju može se zahtijevati i plaćanje unaprijed. Ako gost ne plati korištene usluge ili načini štetu, ugostitelj ima pravo zadržanja, odnosno pravo naplate iz vrijednosti zadržanih stvari. Ako gost ili treća osoba u ime gosta podmiri račun, ugostitelj je dužan vratiti zadržanu stvar. U slučaju da se gost razboli, ugostitelj može pozvati liječnika na trošak gosta, a utvrdi li se da je riječ o zaraznoj bolesti, ugostitelj ima pravo na raskid ugovora. U slučaju smrti gosta, ugostitelj je dužan o tome obavijestiti nadležna tijela i obitelj. Ugostitelj ima pravo na raskid ugovora ako gost grubo krši pravila kućnog reda, ne plati račun ili ako boluje od zarazne bolesti. Gost može raskinuti ugovor ako objekt ne udovoljava ugovorenim obvezama ili grubo krši uzance<sup>11</sup>.

### **8.5.2. Ugovor o smještaju u turističkim apartmanima**

Kod smještaja u turističkim apartmanima, ako je riječ o smještaju dužem od sedam dana, primjenjuju se uzance za ugovor o smještaju u turističkim apartmanima, a kada je boravak turista kraći od sedam dana, primjenjuju se posebne uzance za Ugovor o hotelskim uslugama. Ovaj ugovor sklapa se u pisanom obliku, a ugostitelj može zatražiti i plaćanje predujma. Po dolasku gosti potpisuju listu inventara kojom potvrđuju da nema primjedbi ili rezervi. Gostu je zabranjeno raditi preinake bez suglasnosti ugostitelja, primjerice: unositi namještaj u apartman, narušavati javni red i mir i slično kako se navodi u Posebnim uzancama u ugostiteljstvu NN 16/1995.

### **8.5.3. Ugovor o uslugama prehrane i točenja pića**

Odredbama Posebnih uzanci u ugostiteljstvu NN 16/1995 ugovor se smatra sklopljenim kada ugostitelj prihvati rezervaciju gosta. Kod rezervacija usluga prehrane važno je da rezervacija sadržava vrstu usluge, broj, količinu, cijenu i vrijeme korištenja. Ako cijena nije dogovorena i naznačena, koristi se cijena iz cjenika ugostiteljskog objekta. Cijena se može razlikovati prema načinu posluživanja (za šankom, za stolom i sl.). Jela i pića moraju odgovarati standardima te ne smiju odstupati od uobičajene kakvoće, a ako hrana ili piće ne odgovaraju gostu propisanom količinom ili kakvoćom, gost ih ima pravo odbiti bez obveze plaćanja. Plaćanje se u pravilu obavlja na zahtjev gosta, no ako gost to ne zatraži, ugostitelj ima prvo zahtjeva naplate.

---

<sup>11</sup> Posebne uzance u ugostiteljstvu (NN 16/1995, 108/1996)



Gost ne može bez pristanka ugostitelja mijenjati ili naknadno otkazivati naručenu hranu. Pića se mogu otkazati ili mijenjati sve do trenutka kada ih ugostitelj posluži. Kada se radi o skupini gostiju, rezervacija se može otkazati 12 sati prije vremena početka korištenja usluge, a ako se rezervacija ne otkaže pravovremeno, ugostitelj ima pravo naknade i to 50 posto cijene.

#### **8.5.4. Izmjena posebnih uzanci u ugostiteljstvu**

Promjena koja je nastala kod Posebnih uzanci u ugostiteljstvu odnosi se na naknadu za uporabu telefona, teleprintera, telefaksa i sl., za mjesna, međumjesna i međunarodna priopćavanja. Ona može biti viša od poštanske tarife (u hotelima i ostalim smještajnim objektima s pet zvjezdica do 300%, u hotelima i ostalim smještajnim objektima s četiri zvjezdice do 200%, u hotelima i ostalim smještajnim objektima s tri zvjezdice do 150% i u hotelima i ostalim smještajnim objektima s jednom ili dvije zvjezdice do 100%). Problem kod ove zakonske regulacije je zastarjelost. Kao što je već navedeno, ove odredbe stupile su na snagu 1995. godine te su doživjele jednu izmjenu 1996. godine. S obzirom na to da se mijenjaju brojni zakoni i propisi koji se moraju prilagoditi zakonima i propisima Europske unije, ove su odredbe ipak ostale nepromijenjene duži period.<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Posebne uzance u ugostiteljstvu NN(16/1995, 108/1996).

## 9. Zaključak

Cilj je rada bio prikazati kako se pravni okvir u turizmu izgradio i kako se razvijao kroz povijest. U kratkim je crtama objašnjeno kako se on u počecima razvijao samostalno bez utjecaja, odnosno bez intervencije države, što je rijetkost za područje kao što je turizam. Nakon toga, prikazani su emitivni i receptivni organizacijski oblici te njihove uloge i zadaće. Nakon intervencije države u turizam, mijenjaju se brojni uvjeti poslovanja kojima se ugostitelji i ugostiteljski objekti moraju prilagođavati. Uvode se zakoni kojih se moraju pridržavati te minimalni uvjeti koje moraju ispunjavati kako bi mogli obavljati ugostiteljske ili hotelijerske aktivnosti. Hrvatski turizam razvija se sve do Domovinskog rata, nakon kojeg stagnira zbog brojnih kapaciteta koji su u ratu bili uništeni ili prenamijenjeni, ali i zbog izostanka turističkog prometa s obzirom na to da je nesigurnost vladala u državi. Nakon što se Hrvatska oporavila od rata, hrvatski turizam ponovo napreduje te se državi donose značajni prihodi. Uvode se i sistematičniji zakoni koji reguliraju odnose u turizmu, no oni prolaze kroz brojne izmjene i dopune. Jedan može biti razlog jest što je model većim dijelom preuzet iz austrijskog modela organizacije turizma, a taj model nije pogodan za hrvatsko područje. Hrvatski turizam ima naglasak na ljetnim mjesecima, odnosno glavni prihodi od sezone priteču ljeti, dok je zimski turizam u drugom planu i manje zastupljen. Drugi je razlog usklađivanje i u području propisa s propisima Europske unije.

Naposljetku možemo zaključiti kako je Hrvatskoj nakon osamostaljenja bilo potrebno izvjesno vrijeme da se ponovno počne razvijati turizam te da je prilagodba zakona i podzakonskog područja bila poprilično duga i iscrpna. Brojni zakoni još uvijek nisu u potpunosti prilagođeni turizmu koji se razvija na području Republike Hrvatske. No svi zakoni, barem u nekim područjima, moraju biti prilagođeni zahtjevima i zakonima Europske unije čija je Hrvatska punopravna članica već nekoliko godina.

## 10. Popis literature

1. Bartoluci, M. (2013). Upravljanje razvojem turizma i poduzetništva. Zagreb, Školska knjiga.
2. Čavlek, N.; Bartoluci, M.; Prebežac, D.; Kesar, O. (2011). Turizam ekonomske osnove i organizacijski sustav. Zagreb, Školska knjiga.
3. Hitrec, T.; Hendija, Z. (2008). Politika, organizacija i pravo u turizmu. Zagreb, Zagrebačka škola za menadžment.
4. Pirjevec, B.; Kesar, O.; (2002). Počela turizma. Zagreb, mikrorad d.o.o.
5. Posebne uzance u ugostiteljstvu. NN(16/1995, 108/1996).
6. Sremac, Đ.; Žuža, B.; (2002). Hrvatsko zdravstveno zakonodavstvo 1830-1941. Zagreb, Školska knjiga
7. arhinet.arhiv.hr  
[http://arhinet.arhiv.hr/details.aspx?ItemId=3\\_25078](http://arhinet.arhiv.hr/details.aspx?ItemId=3_25078) (14.07.2018)
8. enciklopedija.hr  
<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50002> (10.09.2018)
9. hrturizam.hr  
<http://hrturizam.hr/donesen-zakon-o-pruzanju-usluga-u-turizmu/> (07.08.2018)
10. otok-hvar.com  
<http://www.otok-hvar.com/hr/povijest-hvarskog-turizma-kroz-stare-razglednice> (14.07.2018)
11. pravo.unizg.hr  
[https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Pravni\\_akt.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Pravni_akt.pdf) (28.06.2018)
12. putovnica.net  
<https://www.putovnica.net/plus/portret/prica-o-thomasu-cooku-ili-turizmu-kakvog-danas-poznajemo> (23.08.2018)
13. sabor.hr  
<http://www.sabor.hr/zakonodavni> (21.08.2018)
14. Zakon o pružanju usluga u turizmu. NN 68/2007, 88/2010, 30/2014, 89/2014, 152/2014, 130/2017.
15. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma. NN 152/08.

16. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti. NN 48/1995, 20/1997, 46/1997, 68/1998, 45/1999, 92/2001, 117/2001, 4/2002, 49/2003, 117/2003, 138/2006, 43/2009, 88/2010, 50/2012, 80/2013, 30/2014, 89/2014, 152/2014, 85/2015, 121/2016.
17. Zakon o obveznim odnosima. NN(53/1991, 73/1991, 3/1994, 7/1996, 112/1999, 35/2005, 41/2008, 78/2015, 29/2018.

## **PRILOZI**

### **POPIS SLIKA**

<b>Slika 1.</b> Prikaz prve razglednice Hvara .....	11
<b>Slika 2.</b> Glavna područja državne intervencije .....	14
<b>Slika 3.</b> Prikaz razina organizacije turizma.....	16
<b>Slika 4.</b> Prikaz organizacijske strukture turizma.....	17
<b>Slika 5.</b> Obilježja turističke politike.....	18
<b>Slika 6.</b> Organizacija turizma u Republici Hrvatskoj .....	20
<b>Slika 7.</b> Ishođenje rješenja.....	34